HAL
open science

Les élus locaux au défi de la protection des droits de l'homme : entre " vœux pieux " et " lignes d'horizon "

Catherine Le Bris, Pierre-Edouard Weill

To cite this version:

Catherine Le Bris, Pierre-Edouard Weill. Les élus locaux au défi de la protection des droits de l'homme : entre " vœux pieux " et " lignes d'horizon ". Droit & societe : theorie et sciences sociales du droit. [Carnet hypotheses.org], 2022, Droit, justice et temporalités, 111, pp.401-421. 10.3917/drs1.111.0401 . hal-03463955

HAL Id: hal-03463955

https://hal.science/hal-03463955v1

Submitted on 8 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les élus locaux au défi de la protection des droits de l'homme : entre « vœux pieux » et « lignes d'horizon »

Catherine Le Bris*, Pierre-Édouard Weill**

** Institut des Sciences Juridique et Philosophique de la Sorbonne (ISJPS), Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1 rue de la Glacière, F-75013 Paris.*

*** Lab-LEX, Université de Bretagne Occidentale, 12 rue Kergoat, F-29200 Brest.*

Dans un contexte de mondialisation et de décentralisation, les pouvoirs des collectivités territoriales ont été renforcés. Ceci conduit à nous questionner sur la prise en compte, par les élus locaux français, des droits de l'homme protégés au niveau international : quelles sont leurs représentations et usages dans ce domaine ? Après avoir précisé notre méthodologie, nous présentons ici les résultats de notre enquête. Différents profils d'élus locaux sont distingués. Leurs représentations des droits de l'homme varient selon leur trajectoire sociale, notamment leurs engagements militants. Néanmoins, les usages de ces droits dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales dépendent surtout de la taille – plutôt que de la couleur politique – des collectivités territoriales, et donc de leurs ressources économiques et institutionnelles.

Collectivités territoriales – Droits humains / droits de l'homme – Élus locaux – Interdisciplinarité – Pratiques – Représentations.

Local Elected Officials Challenging the Protection of Human Rights: Between "Vain Wishes" and "Horizon Lines"

Globalization and decentralization have strengthened the powers of local authorities. This fact raises questions about the way French local elected officials take into account human rights which are protected at the international level: how do they perceive and use these rights? After outlining our methodology, we present the main findings of our research. Different profiles of local elected officials are distinguished. Their perceptions of human rights vary according to their social background, especially their political commitments. Nevertheless, the use of these rights in the design and implementation of local policies mostly depends on the size – rather than the political color – of the local authorities, and therefore on their economic and institutional resources.

Human rights – Interdisciplinarity – Local authorities – Local elected officials – Practices – Representations.

Paru dans *Droit et Société*, 111, 2022, p. 401-421

En 2014, une association, dont l'objet est d'accompagner les victimes de traite, a été saisie du cas d'une mineure étrangère âgée de 16 ans, sa tante ayant fait d'elle son esclave domestique. Le service d'aide sociale à l'enfance du département, bien que compétent, refusait de la prendre en charge : officiellement, l'adolescente n'était pas reconnue comme isolée dans la mesure où sa tante résidait sur le territoire français ; officieusement, l'engorgement du service était invoqué, ici comme dans d'autres départements français, pour justifier l'abandon de la prise en charge des mineurs isolés étrangers de 16 ans et plus. Par la suite, le Comité européen des droits sociaux a rappelé à la France que « même lorsque le droit interne confère à des instances locales ou régionales, la responsabilité d'exercer une fonction donnée, les États […] demeurent tenus, en vertu de leurs obligations internationales, de veiller à ce que ces responsabilités soient correctement assumées » [1]. Pour autant, bien que constatées par les instances internationales *a posteriori*, ces violations de droits de l'homme n'avaient vraisemblablement pas été, au moment des faits, analysées comme telles au niveau local.

Il est vrai que cette question – celle du rôle des collectivités territoriales dans la protection des droits de l'homme reconnus au niveau universel – a été peu explorée par la recherche en droit international où elle fait, pour ainsi dire, figure de « *terra incognita* » [2]. Les rares travaux qui y sont consacrés concernent les États fédéraux [3]. Certes, dans ce cadre, l'autonomie du gouvernement local est plus grande, mais toute autorité interne est juridiquement à même d'engager la responsabilité internationale de l'État en cas de violation d'un droit de l'homme ; la nature de cette autorité – qu'il s'agisse d'un organe du gouvernement central, d'un État fédéré ou d'une collectivité territoriale – est indifférente.

Par ailleurs, au cours des dernières décennies, la décentralisation s'est approfondie dans les États unitaires, renforçant les pouvoirs des autorités locales, en particulier dans les domaines économiques et sociaux. Or, alors que ces nouvelles compétences étaient transférées, la question des droits de l'homme est restée dans l'ombre. C'est pourquoi cette recherche se focalise sur le cas de la France, État décentralisé, volontiers qualifié de « patrie des droits de l'homme » [4]. L'attention s'est portée sur les collectivités territoriales de droit commun, c'est-à-dire sur les communes, les départements et les régions. Plus précisément, l'accent a été mis sur les élus locaux en leur qualité de représentants de la collectivité territoriale et compte tenu des responsabilités qui leur incombent à ce titre.

Le choix de se focaliser sur les droits de l'homme consacrés au niveau international s'explique, quant à lui, pour des raisons à la fois politiques et juridiques. Sur le plan du droit, si les listes des droits de l'homme internationaux et nationaux se recoupent largement, leur conception [5] et leur interprétation, en revanche, peut différer. L'interdiction législative de la dissimulation du visage dans l'espace public, par exemple, en témoigne : alors que le Conseil

---

1. COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX (CEDS), décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2018, *Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie (EUROCEF) c. France*, Réclamation n° 114/2015.

2. Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales, 17e session, Kiev, 3-4 novembre 2011 (Doc. MCL-17(2011)11). Il existe toutefois quelques études anglophones sur la question : voir notamment Koen DE FEYTER, Stephan PARMENTIER, Christiane TIMMERMAN et George ULRICH (eds.), *The Local Relevance of Human Rights*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011 ; Barbara OOMEN, Martha F. DAVIS et Michele GRIGOLO (eds.), *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge : Cambridge University Press, 2016.

3. Voir par exemple JoAnn Kamuf WARD et Sarah PAOLETTI, « Human Rights Developments at the State and Local Level in the United States: A Bird's-Eye View », *The Pennsylvania Bar Association Quarterly*, 63, 2016, p. 63-74.

4. CONSEIL DE L'EUROPE (BUREAU DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME), *Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, 15 février 2006, (Doc. CommDH(2006)2), p. 7, § 2.

5. Voir Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, « La conception des libertés par le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 32, 2011 (en ligne, consulté le 5 août 2021).

Paru dans *Droit et Société*, 111, 2022, p. 401-421

constitutionnel a considéré que cette pratique de dissimulation pouvait méconnaître les exigences minimales de la vie en société [6], le Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies (ONU) a, pour sa part, estimé que cette loi est à l'origine d'une « discrimination croisée basée sur le sexe et la religion » : de son point de vue, le « vivre ensemble » invoqué par la France pour fonder l'interdiction était « très vague » et « abstrait » [7]. De plus, sur un plan politique, les droits de l'homme internationaux, à l'inverse de ceux reconnus constitutionnellement, représentent un levier pouvant justifier l'intrusion des collectivités territoriales dans l'espace transnational ; la référence à ces droits peut ainsi présenter un caractère stratégique, le but étant de faire progresser la reconnaissance d'un statut international des autorités locales décentralisées et, notamment, de favoriser leur implication dans les programmes onusiens [8].

Dans un contexte de mondialisation, en effet, de nouvelles formes d'interdépendance économiques, culturelles, écologiques, technologiques et juridiques ont émergé entre les autorités locales ; combinées à l'intégration européenne, elles ont participé à remettre en cause la pertinence du cadre étatique national [9]. Si la prophétie d'une décomposition de l'État central ne s'est pas réalisée [10], ce contexte a néanmoins contribué à l'émergence d'une « spatialité nouvelle » [11], bousculant les grilles de lecture traditionnelles des modèles étatiques et réactivant le clivage centre/périphérie [12]. Progressivement, tandis que les politiques internationales et européennes conditionnaient de plus en plus l'action des autorités régionales, ces dernières se sont organisées pour influer sur celles-ci [13]. Dans le même temps, les « villes globales » ont été identifiées comme des acteurs internationaux [14]. Les collectivités territoriales sont alors progressivement apparues comme une « couche supplémentaire » [15] dans la protection des droits de l'homme internationaux.

Parallèlement, alors que les réseaux transnationaux de villes et de régions se structuraient [16], les autorités locales se sont appropriées le langage du droit international, notamment celui des droits de l'homme. À partir des années 1990, ces droits ont été appréhendés par les collectivités territoriales comme un outil de leur action internationale, en particulier dans le cadre de la « diplomatie des villes ». Par la suite, cependant, cette vision

---

6. CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010. Voir aussi COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME (CEDH), 1er juillet 2014, aff. n° 4383511, *SAS c/ France*.

7. COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME (CDH), 17 juillet 2018, *Yaker c. France*, com. n° 2747/2016, et ID., 17 juillet 2018, *Hebbadj c. France*, com. n° 2807/2016. Pour un autre exemple d'approche divergente, v. aussi la position du CDH dans l'affaire *Baby Loup* (CDH, 16 juillet 2018, *F.A. c. France*, com. n° 2662/2015.

8. Yves VILTARD, « Droits de l'homme et action internationale des collectivités territoriales », *in* Catherine LE BRIS (dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local. Tome 1. Les fondements : la confluence de l'universel et du particulier*, Paris : Mare et Martin, 2021, p. 145 et 146.

9. Denis DUEZ et Damien SIMONNEAU, « Repenser la notion de frontière aujourd'hui. Du droit à la sociologie », *Droit et Société*, 98, 2018, p. 43-44.

10. Hugues DUMONT, Mathias EL BERHOUMI, Emmanuel NÉGRIER et Vincent SIMOULIN, « Les recompositions territoriales : aux carrefours de l'Union européenne, des états-nations et des régions », *in ibid.*, p. 8.

11. Denis DUEZ et Damien SIMONNEAU, « Repenser la notion de frontière aujourd'hui. Du droit à la sociologie », article cité.

12. Tudi KERNALEGENN et Romain PASQUIER, « Les régions contre l'État ? Capacité politique et fragmentation territoriale en Europe », *in ibid.*, p. 71 et suiv.

13. Michaël TATHAM, « The Rise of Regional Influence in the EU – From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing », *Journal of Common Market Studies*, 56 (3), 2018, p. 672-686.

14. Saskia SASSEN, *The Global City*, Princeton : Princeton University Press, 2e éd., 1991.

15. Cynthia SOOHOO, « Human Rights Cities », *in* Barbara OOMEN, Martha F. DAVIS et Michele GRIGOLO (eds.), *Global Urban Justice. The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge : Cambridge University Press, 2016, p. 274.

16. Voir not. CGLU (Cités et gouvernements locaux unis), le Conseil des communes et régions d'Europe, l'Organisation des régions unies (ORU Fogar), ou de manière plus spécifique, la Coalition internationale des villes inclusives et durables – ICCAR ou C40.

« extravertie » des droits de l'homme, « tournée vers le monde extérieur », a progressivement été supplantée par une approche « introvertie des droits de l'homme localisés », une « vision domestique » des droits de l'homme consacrés internationalement [17]. Dans le même temps, la notion de « ville de droits de l'homme » a prospéré en différents endroits du monde ; s'autoqualifie ainsi la ville « qui s'organise autour des normes et principes de droits de l'homme » [18] ; Nuremberg en Allemagne, Barcelone en Espagne ou encore Utrecht aux Pays-Bas se sont ainsi désignées comme telles. Bien que conceptuellement distincte du « droit à la ville » décrit par Henri Lefebvre [19], la notion de « ville de droits de l'homme » partage avec celui-ci une certaine lecture des relations des villes et des droits de l'homme, à savoir la vision d'une « ville juste » [20].

Par ailleurs, les chartes transnationales de droits de l'homme, élaborées et adoptées par les autorités locales elles-mêmes, se sont multipliées ces deux dernières décennies, qu'il s'agisse de la Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville (Saint-Denis, 2000), de la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale (Innsbruck, 2006) ou de la Charte agenda mondiale des droits de l'Homme dans la cité (Florence, 2012). L'objectif affiché de ces instruments de *soft law* – auxquels ont adhéré plusieurs collectivités territoriales françaises – est d'inciter les autorités locales signataires à élaborer des plans d'action qui viseraient à mieux garantir, sur leur propre territoire, les droits qui y sont reconnus [21].

Ce contexte conduit à nous questionner sur la prise en compte des droits de l'homme internationaux au sein des collectivités territoriales françaises. Comment les représentations de ces droits et leurs usages varient-ils dans ce cadre ? Et selon quelles logiques et quels déterminants sociaux ?

Après avoir précisé la méthodologie de notre recherche (I), nous présenterons, ici, les principaux résultats de notre enquête dite « GLOCAL » [22] (II). Au terme de celle-ci, il apparaît que la prise en compte des droits de l'homme par les élus locaux varie selon leur trajectoire individuelle, mais, plus encore, selon les caractéristiques de la collectivité territoriale au sein de laquelle ils exercent leurs fonctions. Autrement dit, les pratiques locales en faveur des droits de l'homme sont largement fonction du poids démographique des collectivités, ainsi que des ressources et moyens liés. Il existe ainsi une inégalité entre les collectivités territoriales françaises : la bonne volonté des élus locaux ne suffit donc pas toujours à garantir ces droits.

I. Saisir la diversité des représentations et usages des droits de l'homme des élus locaux

La présente recherche examine les représentations et usages localisés des droits de l'homme dans son ensemble, ce qui constitue un exercice inédit. Compte tenu de son objectif, elle a impliqué une approche interdisciplinaire, croisant sociologie politique et droit international (I.1). L'enquête, elle-même, a combiné les méthodes qualitatives et quantitatives : après une campagne

17. Yves VILTARD, « Droits de l'homme et action internationale des collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 140 et 141.

18. Michele GRIGOLO, « Towards a Sociology of the Human Rights City. Focusing on Practice », *in* Barbara OOMEN, Martha F. DAVIS et Michele GRIGOLO (eds.), *Global Urban Justice*, *op. cit.*, p. 276.

19. Henri LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Paris : Éditions Anthropos, 1968.

20. Michele GRIGOLO, « Towards a Sociology of the Human Rights City. Focusing on Practice », *op. cit.*, p. 285 et 288.

21. Catherine LE BRIS et Pierre-Édouard WEILL, « La Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale : genèse transnationale et usages territorialisés d'un instrument de *soft law* », *Annales de Géographie*, 733-734, 2020, p. 18-45.

22. Projet de recherche « Droits de l'homme et collectivités territoriales : entre le global et le local », financé par l'Agence nationale de la recherche, mené au sein de l'ISJPS, sous la direction de Catherine Le Bris.

d'entretiens ciblés, un questionnaire a été diffusé auprès des élus locaux ; celui-ci a été complété par des entretiens complémentaires visant à soumettre à certains enquêtés les résultats les plus probants (I.2).

I.1. Une approche interdisciplinaire entre sociologie politique et droit international

Étudier les conceptions et usages des droits de l'homme internationaux des représentants des collectivités locales suppose de faire dialoguer des domaines d'étude habituellement cloisonnés, tout en alimentant les discussions qui leur sont propres. Notre approche a donc été interdisciplinaire, croisant droit international et sociologie politique.

Initialement, la notion de « droits de l'homme » a été entendue telle que les juristes la définissent, à savoir comme « l'ensemble des droits et des libertés fondamentales inhérents à la dignité de la personne humaine et qui concernent tous les êtres humains »[23]. Plus précisément, les droits reconnus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et les deux Pactes internationaux de 1966[24] ont, en raison de leur caractère à la fois généraliste et universel (au vu du nombre de ratifications), servi d'instruments de référence, notamment lors de la préparation des entretiens préliminaires. Ceci explique que, dans cette étude, le terme de « droit de l'homme », qui a les faveurs des textes interétatiques, ait été préféré aux notions plus inclusives de « droit humain », voire de « droit de l'Homme »[25]. Toutefois, en dépit de ce cadrage terminologique initial, il convient de souligner que, d'une part, d'un point de vue juridique, les droits de l'homme sont susceptibles d'interprétations multiples ou plurielles[26] ; d'autre part et surtout, d'un point de vue sociologique, les acteurs peuvent avoir une approche distincte de cette notion juridique : la définition des droits de l'homme par les acteurs locaux et celle du droit international sont susceptibles de coïncider comme de différer. L'acteur peut « soit contester le cadrage opéré par le juriste, par exemple pour en proposer un autre ; soit considérer ce dernier comme hors sujet »[27] ; il peut ainsi, par exemple, créer des dispositifs d'accueil des sans-abris, sans avoir le sentiment d'agir en faveur des droits de l'homme ou du droit international. Le but de cette recherche étant, précisément, d'identifier les représentations et usages des acteurs locaux en matière de droits de l'homme, il aurait été particulièrement contradictoire de chercher à « durcir »[28] cette notion en s'en tenant à son domaine juridique, sans prendre en compte ce que l'acteur, lui-même, considère comme relevant de celui-ci ; notre démarche a donc consisté à dresser les contours des droits de l'homme tels qu'appréhendés par l'élu local. À cet égard, il importe de souligner que, dans les chartes de droits de l'homme qu'elles élaborent elles-mêmes, les autorités locales emploient, le plus souvent, le terme de « droit humain » ou « droit de l'Homme » ; nous avons repris cette terminologie ici lorsqu'il est question de ces textes.

De nombreux travaux sociologiques ou anthropologiques éclairent le rôle des pouvoirs locaux dans l'analyse de la mobilisation et de la mise en œuvre des droits de l'homme, qu'il

23. Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles : Bruylant, 2001, p. 396.

24. Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 16 décembre 1966.

25. Voir sur ce point, Charles BOSVIEUX-ONYEKWELU, « "Droits humains" *vs* "droits de l'Homme". Arguments en faveur de l'inclusivité du langage des droits », *Cahiers du Genre*, 69, 2020, p. 131-150.

26. Emmanuel DECAUX, « Universalité des droits de l'homme et pluralité interprétative : l'exemple des droits de l'enfant », *in* Alain BERTHOZ, Carlo OSSOLA et Brian STOCK (dir.), *La pluralité interprétative : fondements historiques et cognitifs de la notion de point de vue*, Paris : Collège de France, 2010, en ligne (<https://books.openedition.org/cdf/1497?lang=fr>, consulté le 26 mai 2021).

27. Gilles FRIGOLI, « Lorsque la sociologie est mise au service du droit : une étude de cas dans le domaine des droits de l'homme », *in* Catherine LE BRIS (dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local. Tome 1*, *op. cit.*, p. 55.

28. *Ibid.*

s'agisse d'études de cas localisées [29] ou de comparaisons internationales [30]. Dans son ouvrage *Human Rights and Gender Violence*, Sally Engle Merry – constatant la persistance des violences faites aux femmes à travers le monde en dépit des efforts de l'ONU dans le champ des droits de l'homme – s'intéresse ainsi au fossé qui existe entre les principes juridiques et les pratiques locales ; elle conclut que les droits de l'homme internationaux doivent être formulés en termes locaux pour être acceptés et effectifs [31]. Toutefois, dans ces études, les droits de l'homme s'avèrent essentiellement envisagés d'un point de vue sectoriel, conformément aux catégories d'action publique mises en œuvre. Aussi, appréhender les usages localisés des droits de l'homme dans leur ensemble s'avère un exercice inédit.

Des sociologues et des économistes analysent, par ailleurs, le discours des droits de l'homme et sa réception territorialisée. Ils montrent que leur institutionnalisation discursive agit comme un principe de légitimation du pouvoir national [32]. Ils s'intéressent aussi à la manière dont les références à ces normes globales contribuent à façonner les politiques nationales des pays en développement [33]. Leurs travaux reposent, cependant, sur des données quantitatives souvent discutables, tant du point de vue de leur production que de leurs usages. En effet, d'une part, les indicateurs d'effectivité des droits de l'homme sont conçus pour mettre en valeur l'impact positif de la ratification de traités internationaux par des gouvernements nationaux, envisagés comme des acteurs rationnels [34]. D'autre part, le caractère déclaratif des matériaux recueillis par les institutions internationales auprès de représentants des États prête à caution [35]. Par ailleurs, privilégier l'État-nation comme unité d'analyse conduit à négliger les variations infranationales et les effets des mobilisations localisées des droits de l'homme. À cet égard, des sociologues ont ancré localement les trajectoires de membres d'associations de défense des droits de l'homme [36] et ont montré l'impact « transformatif » de leurs usages sur leurs organisations [37]. Toutefois, alors que ces travaux sont axés sur une mobilisation militante des droits de l'homme, nous nous focalisons ici sur la manière dont les représentants des collectivités territoriales conçoivent et usent des droits de l'homme internationaux. L'approche est centrée, non plus sur l'activiste local, mais sur l'élu local vers lequel le militant va diriger ses revendications. Dans ses travaux, Sally Engle Merry a montré que la propension des personnes vulnérables à formuler leurs demandes sous forme de droits de l'homme dépend, au moins partiellement, de la manière dont les institutions locales répondent à ces demandes : si celles-ci sont négligées, les individus concernés renoncent à les

29. Anouk FLAMANT, « L'emploi des personnes handicapées : du principe de non-discrimination à la gestion des compétences dans les collectivités territoriales », *Revue française des affaires sociales*, 1, 2017, p. 333-352 ; Pierre-Édouard WEILL, « Le droit au service des personnes défavorisées ? Les effets pervers de la mise en œuvre du droit au logement opposable », *Gouvernement et action publique*, 2 (2), 2013, p. 279-302.

30. Sally Engle MERRY, *Human Rights and Gender Violence. Translating International Law Into Local Justice*, Chicago : The University of Chicago Press, 2006.

31. *Ibid*.

32. Yasemin Nuhoglu SOYSAL, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago : Chicago University Press, 1994.

33. Thomas RISSE, Stephen C. ROPP et Kathryn SIKKINK (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge : Cambridge University Press, 1999.

34. Emilie HAFNER-BURTON et Kiyoteru TSUTSUI, « Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises », *American Journal of Sociology*, 110 (5), 2005, p. 1373-1411 ; Wade M. COLE, « Human Rights as Myth and Ceremony? Reevaluating the Effectiveness of Human Rights Treaties, 1981-2007 », *American Journal of Sociology*, 117 (4), 2012, p. 1131-1171.

35. Sally Engle MERRY, *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking*, Chicago : University of Chicago Press, 2016.

36. Éric AGRIKOLIANSKY, *La Ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945. Sociologie d'un engagement civique*, Paris : L'Harmattan, 2002.

37. Kiyoteru TSUTSUI, « Human Rights and Minority Activism in Japan: Transformation of Movement Actorhood and Local-Global Feedback Loop », *American Journal of Sociology*, 122 (4), 2017, p. 1050-1103.

présenter ainsi, tandis que lorsque des acteurs institutionnels locaux soutiennent leurs demandes, elles sont alors plus enclines à se voir elles-mêmes comme détentrices de droits lors de la prochaine crise [38] ; d'où l'intérêt d'axer la recherche sur les pratiques et représentations des élus des collectivités territoriales françaises, jusqu'à présent restées dans l'ombre.

La position institutionnelle des élus locaux invite à les envisager comme de véritables « acteurs du droit », dont les activités seraient façonnées par leurs expériences, dans le sillon des *legal consciousness studies* [39]. Notre étude vise, cependant, à « situer » cette « conscience légale » [40], mais aussi ses limites, tout en prenant précisément en compte ses déterminants sociaux [41]. Il s'agit, en particulier, d'envisager le degré de *juridisme* des édiles interrogés, défini comme « construction particulière de la réalité qui tend à décrire et à expliquer les pratiques sociales sur le mode des rapports à la règle de droit censée les produire » [42]. Or, les manifestations de ce juridisme à travers les discours et certains actes de gouvernement des élus varient profondément, ces derniers constituant une population vaste et composite.

En Europe, la France fait figure d'exception quant au nombre de collectivités territoriales existantes, même si la tendance est à la fusion de communes [43]. La population des élus locaux incluait, en 2020, 512 266 élus municipaux dont 34 888 maires, auxquels s'ajoutent 1 910 conseillers régionaux et 4 108 conseillers départementaux. Les rares recherches sur cette population s'avèrent d'autant plus précieux que celle-ci est à la fois massive et diversifiée. Ces travaux illustrent la sélection sociale propre au recrutement du personnel politique [44], produisant une surreprésentation des hommes de plus de 50 ans, des cadres et professions intellectuelles, ainsi qu'une sous-représentation des employés et des ouvriers. Ces tendances s'accentuent au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie politique : elles caractérisent plus fortement les élus des collectivités régionales ou départementales et des grandes agglomérations que ceux des communes de moindre importance, éloignées des grandes centralités urbaines [45]. En effet, « les postes les plus prestigieux restent aux mains d'une élite sociale et politique locale, masculine et âgée, à peine transformée par les évolutions démographiques et les injonctions à la parité » [46] ; dans le cas parisien, ces injonctions ne sont d'ailleurs pas dénuées d'effets de sur-sélection sociale [47]. De même, les études portant sur les cadres de la fonction publique territoriale, notamment les travaux relatifs aux directions des services municipaux, soulignent le haut niveau de diplôme et la

38. Sally Engle MERRY, *Human Rights and Gender Violence*, *op. cit.*, p. 215.

39. Patricia EWICK et Susan SILBEY, *The Commonplace of Law. Stories of Everyday Life*, Chicago : University of Chicago Press, 1998.

40. Leslie B. NIELSEN, « Situating Legal Consciousness: Experiences and Attitudes of Ordinary Citizens about Law and Street Harassment », *Law and Society Review*, 34 (4), 2000, p. 1055-1090 ; Vicky LENS, « Seeking Justice: Citizens use of Fair Hearings to Correct Errors in Public Welfare Bureaucracies », *Journal of Public Administration Research & Theory*, 19 (2), 2009, p. 817-837.

41. Mauricio GARCÍA-VILLEGAS, « Symbolic Power without Symbolic Violence? Critical Comments on Legal Consciousness Studies in USA », *Droit et Société*, 53, 2003, p. 137-163.

42. Jacques COMMAILLE, Laurence DUMOULIN et Cécile ROBERT (dir.), *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris : LGDJ, 2000, p. 18.

43. Le nombre de communes s'élevait par exemple à 11 275 en Allemagne, 10 375 au Royaume-Uni et 8 092 en Italie en 2017.

44. Daniel GAXIE, « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, 30 (1), 1980, p. 5-45.

45. Luc ROUBAN, « Les sommets de l'exécutif urbain : les maires des villes de plus de 30 000 habitants entre 1983 et 2014 », *Revue française d'administration publique*, 154, 2015, p. 377-390.

46. Michel KOEBEL, « Le profil social des maires de France », *Pouvoirs*, 148, 2014, p. 123-138, p. 125.

47. Catherine ACHIN et Sandrine LÉVÊQUE, « Parité, sur-sélection sociale et professionnalisation politique : le Conseil de Paris 2001-2014 », *in* Sandrine LÉVÊQUE et Anne-France TAICLET (dir.), *À la conquête des villes : sociologie politique des élections municipales de 2014 en France*, Paris : Presses universitaires du Septentrion, 2018, p. 119-145.

féminisation limitée des titulaires, et ce, même au sein des collectivités les plus importantes [48]. En outre, les petites communes, si elles sont de plus en plus systématiquement regroupées en communautés [49], sont souvent dépourvues d'un tel personnel administratif. De manière générale, on a affaire à une population d'élus dont la familiarité au droit apparaît d'emblée contrastée, quand bien même elle est susceptible d'être supérieure à celle des citoyens ordinaires. Cette familiarité peut être renforcée par une socialisation juridique liée à l'exercice – avant ou pendant le mandat – de professions nécessitant le maniement de ces formes. Il convient donc de discerner des nuances parmi des conceptions et pratiques des droits de l'homme liées à la fois aux trajectoires individuelles des élus et aux caractéristiques de leur collectivité locale.

Dans cette recherche, nous avons formulé deux séries d'hypothèses, d'une part, sur la diversité des conceptions et usages des droits de l'homme des élus locaux, et, d'autre part, sur les facteurs explicatifs de leurs variations. La première série inclut, elle-même, trois sous-hypothèses qui ont vocation à se combiner : (1) les représentations des droits de l'homme se révèlent plus ou moins prégnantes dans la lecture des enjeux politiques locaux selon les élus ; (2) les usages des droits de l'homme s'avèrent plus ou moins intenses dans les délibérations ou les actes administratifs des collectivités ; (3) il existe des dispositifs et des financements plus ou moins importants et explicitement voués à la mise en œuvre des droits de l'homme. La deuxième série rassemble également trois sous-hypothèses portant sur les facteurs de ces précédentes variations qui tendent, là encore, à se conjuguer *:* (1) les capacités d'action des représentants des collectivités territoriales varient selon le statut et le poids démographique de ces dernières qui conditionnent, en grande partie, les moyens humains et financiers à disposition ; (2) les priorités en matière de droits de l'homme varient selon la majorité politique en place et le camp des enquêtés ; (3) les représentations et pratiques des élus sont liées à leurs trajectoires sociales, professionnelles et militantes.

I.2. Une combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives

La combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives nous a permis à la fois de tester et d'enrichir nos différentes hypothèses. La réalisation d'une campagne d'entretiens ciblés auprès d'élus et de cadres des collectivités a d'abord conduit à saisir les catégories de pensée et d'action des enquêtés dans leur détail et leur diversité. Elle a également favorisé l'élaboration d'un questionnaire voué à objectiver statistiquement les relations entre, d'une part, représentations et usages des droits de l'homme et, d'autre part, caractéristiques des élus ou de leur collectivité locale. Par ailleurs, des entretiens complémentaires ont été réalisés à l'issue des premiers traitements statistiques de manière à soumettre à certains enquêtés les résultats les plus probants.

Dans un premier temps, des élus ont été contactés en raison de l'intitulé de leur délégation, celle-ci mentionnant explicitement les « droits de l'homme », « les droits humains » ou les « droits des femmes » pour les plus grandes villes, les maires ou les délégués aux affaires sociales ayant principalement fait l'objet d'entretiens pour les plus petites communes. La surreprésentation des femmes interrogées (11 sur 19) s'explique par des délégations associées aux droits de l'homme qui leur sont plus souvent attribuées [50]. Si ce sont bien les

48. Émilie BILAND, *La fonction publique territoriale*, Paris : La Découverte, 2012 ; Rémy LE SAOUT, « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, 128, 2008, p. 757-766.

49. Gabriel BIDEAU, « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse », *Annales de géographie*, 728, 2019, p. 57-85.

50. Michel KOEBEL, « Dans l'ombre des maires. Le poids des hiérarchies dans le choix des adjoints des villes moyennes françaises », *Métropolitiques*, 20 janvier 2014, en ligne (<https://www.metropolitiques.eu/Dans-l-ombre-des-maires.html>, consulté le 15 mai 2021).

élus qui ont été sollicités, des cadres de la fonction publique territoriale pouvaient être, soit présents lors des rencontres avec ceux-ci, soit recommandés pour des entretiens plus thématiques liés à leurs missions. Dix-neuf élus et six agents ont ainsi été interrogés de manière à varier non seulement leurs mandats et fonctions, mais également le statut, la taille et la couleur politique de leur collectivité. Des entretiens ont été réalisés avec des élus et des cadres de la ville de Paris, de communes limitrophes et de métropoles régionales, ainsi que de villes moyennes et de communes rurales. Les enquêtés relèvent donc de régions et contextes démographiques diversifiés ; il en va de même de leur parti d'appartenance ou de celui de la majorité politique en place lorsque l'absence d'étiquette n'est pas revendiquée.

Les élus locaux et les agents administratifs ont été interrogés sur les valeurs associées aux droits de l'homme et sur les politiques locales en matière de défense des libertés individuelles et politiques, des droits sociaux et culturels, de lutte contre les discriminations, ou encore de protection de l'environnement. Les relations avec l'administration déconcentrée et l'existence de partenariats associatifs ont été abordées, de même que l'évaluation localisée de l'application des droits de l'homme ou la formation des agents et des citoyens ordinaires en la matière.

Dans un deuxième temps, un questionnaire reprenant ces thématiques a été administré en ligne entre septembre et octobre 2015. Un courriel de présentation a été transmis aux maires et conseillers départementaux et régionaux aux adresses institutionnelles recensées dans une base de données nationale. Il a également été relayé par l'Association des départements de France (ADF).

Le questionnaire a été conçu en étroite dépendance avec le déroulement de l'enquête qualitative, qu'il s'agisse de l'ordonnancement ou de la formulation des questions afin de limiter l'imposition de problématiques. Ces questions permettent de renseigner la collectivité de référence des répondants (sachant qu'une seule collectivité pouvait être choisie en cas de cumul des mandats), leurs mandats et fonctions, des éléments de trajectoire sociale et professionnelle, leurs connaissances et usages des textes de référence dans le champ des droits de l'homme, ainsi que leurs priorités en la matière et les dispositifs locaux mis en place à cette fin (accès au droit, formation des agents, évaluation).

L'analyse des réponses a consisté, d'abord, à préciser les contours de l'échantillon. À cet égard, les difficultés à caractériser la population de référence des élus locaux français constitue *a priori* un obstacle en termes de représentativité, les informations fournies par le Répertoire national des élus (RNE) étant restreintes [51]. Notre échantillon s'est limité, en outre, à 500 répondants ayant complété le questionnaire de façon exploitable ; ceux-ci ont, d'abord, été retenu en fonction des informations obtenues sur leur collectivité (taille, statut, majorité politique), puis des précisions relatives à leur trajectoire personnelle et à leurs perceptions et usages des droits de l'homme, certaines questions sans obligation de réponse ayant été fréquemment éludées. On constate ainsi une surreprésentation d'élus de communes de plus de 10 000 habitants (15,2 %) ou des régions (5,4 %) et départements (6,7 %) [52]. Ce biais permet néanmoins de mettre statistiquement en relation les caractéristiques de ces sous-populations avec celles des élus de petites et moyennes communes. La sous-représentation de ces derniers, au regard de leur immense majorité parmi les conseillers municipaux, peut être liée d'emblée à un manque d'intérêt pour un sujet comme les droits de l'homme dont on montrera en détail à quel point ils peuvent apparaître lointains.

51. ID., « Le profil social des maires de France », article cité.

52. En 2020, 97,1 % des communes françaises comptaient moins de 10 000 habitants.

L'étape suivante a consisté à mettre en valeur la diversité des représentations et usages des droits de l'homme des élus, en les rapportant à leurs caractéristiques et à celles de leurs collectivités. La combinaison de techniques d'analyse des correspondances multiples (ACM) et de classification ascendante hiérarchique (CAH) s'est avérée appropriée [53]. Dans un premier temps, l'ACM a synthétisé des corrélations des modalités de variables et fait apparaître un espace des perceptions et pratiques des droits de l'homme. La CAH a, ensuite, permis d'établir des regroupements d'élus selon leurs coordonnées dans cet espace dont les profils sont mis en valeur et liés aux données pertinentes de l'enquête par entretiens. Le contenu des matériaux qualitatifs a enrichi, ce faisant, l'analyse quantitative en donnant du sens aux corrélations observées et de la chair aux regroupements statistiques opérés [54] parmi les élus locaux interrogés.

II. Esquisse des représentations et usages des élus locaux en matière de droits de l'homme

L'analyse des données permet, dans un premier temps, de dessiner un espace des représentations et usages des droits de l'homme à la fois socialement et politiquement situés (II.1). Dans un second temps, une typologie des représentants des collectivités territoriales montre comment ces représentations et usages des droits de l'homme varient en fonction des caractéristiques personnelles des élus locaux et de celles de leur collectivité territoriale (II.2).

II.1. Un espace des représentations et usages des droits de l'homme socialement situés

L'analyse des correspondances multiples montre comment des représentations et usages des droits de l'homme des élus locaux se répartissent sur un plan factoriel. Y est optimisée la représentation de la variance des modalités de variables caractéristiques de la population étudiée. Autrement dit, ce plan factoriel fait apparaître la structuration de l'espace des conceptions et pratiques des droits de l'homme des membres de cette population sur un graphique en deux dimensions (figure 1). Il convient cependant de préciser que seules les variables caractéristiques des représentations et pratiques – les variables *actives* de cette analyse factorielle – contribuent à la structuration de cet espace, à l'inverse des variables caractéristiques des représentants des collectivités et de ces dernières – les variables *supplémentaires*. Ce plan factoriel s'organise autour de deux axes, horizontal et vertical, les plus structurants de l'espace multidimensionnel dessiné. C'est sur ces deux principales dimensions que se répartissent et s'opposent les collectivités et leurs représentants, en fonction des modalités de variables qui les caractérisent. Ces dernières prennent la forme de carrés noirs sur le graphique lorsqu'il s'agit de pratiques des droits de l'homme au sein des collectivités. Les ronds gris correspondent, quant à eux, aux représentations des droits de l'homme des élus et des agents. La taille des ronds et carrés varie en fonction de la contribution des modalités à la formation des axes.

Les pratiques juridiques des élus se distribuent sur l'axe des abscisses, le plus structurant. Sur cet axe, les collectivités dans lesquelles les droits de l'homme n'apparaissent guère mobilisés dans les débats publics et les actes administratifs s'opposent à celles qui ratifient des textes internationaux tels que la Charte européenne pour l'égalité femmes-hommes dans la vie locale (le texte le plus connu dans la liste proposée) [55]. Les collectivités à gauche du

53. Brigitte LE ROUX et Henry ROUANET, *Multiple Correspondence Analysis*, Thousand Oaks : Sage Publications, 2010.

54. Pascale DIETRICH-RAGON, Marie LOISON-LERUSTE et Manuela ROUPNEL, « Articuler les approches quantitative et qualitative », *in* Serge PAUGAM (dir.), *L'enquête sociologique*, Paris : PUF, 2010, p. 357-377.

55. Catherine LE BRIS et Pierre-Édouard WEILL, « La Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale », article cité.

plan sont aussi celles où des formations spécifiques sont proposées aux élus et aux agents administratifs, et où sont mis en œuvre des dispositifs d'accès au droit ou des politiques ciblées sur des « minorités »[56], une modalité qui contribue tout particulièrement à la formation de ce premier axe. À l'inverse, certaines modalités comme l'existence de dispositifs ciblés vers les populations les plus vulnérables sont très majoritaires, donc peu clivantes. L'axe des ordonnées, moins structurant, renvoie aux représentations des droits de l'homme, et plus précisément au juridisme des élus locaux. Ces derniers se répartissent sur cet axe en fonction de leur attention à l'application localisée des droits de l'homme. La légitimité que les élus accordent à ces droits en tant qu'inspiration des politiques locales constitue également un facteur de polarisation.

Très majoritaires (67,3 % de l'échantillon), les élus qui s'affirment satisfaits de l'action en matière de droit de l'homme dans leur collectivité apparaissent dans la partie supérieure du plan, à l'inverse de ceux qui témoignent de leur insatisfaction. Ces élus insatisfaits sont aussi ceux qui considèrent les collectivités locales comme les garantes prioritaires de l'application de ces droits avant, notamment, l'État ou les institutions internationales. Cette catégorie d'élus manifeste également son intérêt pour les droits de l'homme dans leur formulation des problèmes sociaux qu'ils doivent prendre en charge.

Peu répandu au sein de notre population d'enquête, le juridisme le plus strict apparaît l'apanage des professionnels du droit, si ce n'est des professionnels de la protection des droits de l'homme, au même titre que le *credo* de l'« art pour l'art » constitue le propre des avant-gardes artistiques[57]. On observe, cependant, des nuances parmi les profanes : des élus envisagent plus volontiers que d'autres en termes de droits de l'homme certains des problèmes publics tels que la pauvreté des familles monoparentales, l'inégal accès aux équipements culturels ou la pollution atmosphérique. L'appétence pour le maniement de références juridiques, d'ordinaire associées à l'exercice du gouvernement national ou de la diplomatie, apparaît elle aussi différenciée. Cette propension variée au juridisme se mesure aussi à l'aune du souhait de voir ou non les droits de l'homme orienter plus directement les politiques locales, et, *a fortiori*, le contenu des formations spécifiques pour les élus et les agents. Enfin, le type de droits considérés comme prioritaires distingue les élus interrogés : la tendance au juridisme se manifeste de façon plus affirmée chez les enquêtés privilégiant les droits sociaux et culturels ou le droit à un environnement sain que parmi ceux – les plus nombreux (47,6 %) – qui se montrent plus attachés aux libertés individuelles et politiques.

Un deuxième temps de l'analyse factorielle consiste à projeter sur l'espace préalablement décrit des variables dites « supplémentaires », qui ne contribuent pas à la formation des axes, et donc à la structuration de cet espace. Cette projection (figure 2) permet de montrer comment les représentations et usages des droits de l'homme se combinent avec les propriétés institutionnelles, politiques et démographiques des collectivités, ainsi qu'avec les propriétés sociales et militantes des élus.

L'axe de répartition des usages des droits de l'homme se superpose ainsi à un axe relatif à la taille de la population et au statut des collectivités : les régions, départements, métropoles et villes de plus de 100 000 habitants apparaissent à gauche du plan. À l'inverse, les communes de moins de 3 500 habitants, essentiellement regroupées dans des communautés de communes, se trouvent à droite. Plus les pratiques des droits de l'homme sont intenses et transnationales, plus la taille et le statut des collectivités sont importants.

Les représentants des plus petites communes, souvent sans étiquette partisane, mobilisent peu, quant à eux, les chartes de droits de l'homme élaborées par des collectivités locales au

56. Ces populations cibles sont le produit d'une catégorisation juridico-institutionnelle pouvant relever des pouvoirs locaux. Voir sur ce point : Bernard VOUTAT et René KNUESEL, « La question des minorités. Une perspective de sociologie politique », *Politix*, 38, 1997, p. 136-149.

57. Pierre BOURDIEU, *Les règles de l'Art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris : Seuil, 1990.

niveau supranational et ne les promeuvent guère. La signature de ces textes et leur mise en œuvre par des dispositifs d'accès au droit ou/et de lutte contre les discriminations sont tendanciellement associées à une majorité politique de gauche et aux collectivités de premier rang, à savoir régions, départements et métropoles.

Le juridisme des élus apparaît ainsi politiquement, mais aussi institutionnellement situé. Les usages des droits de l'homme à des fins de légitimation dans le champ politique local, voire international, s'avèrent marqués chez les représentants de collectivités soucieux de contribuer à la diplomatie des villes. Par exemple, l'adjoint aux Relations internationales et à la Francophonie de la ville de Paris nous affirme en entretien que « la Chine a pris ombrage de la citoyenneté d'honneur décernée au Dalaï-Lama » par son intermède.

Cependant, le degré de juridisme apparaît également déterminé par la trajectoire sociale des élus, elle-même difficilement dissociable de leur collectivité de rattachement. Ainsi, l'engagement syndical ou associatif, souvent lié à une majorité politique de gauche, est corrélé à la bonne volonté juridique. Il en est de même d'un haut niveau de diplôme, les institutions de formation des élites politiques jouant un rôle de socialisation juridique des élites [58]. La pratique religieuse déclarée, essentiellement chrétienne parmi les répondants concernés, conditionne également la formulation de problèmes sociaux en termes de droits de l'homme. Ce résultat fait écho aux travaux sur les mobilisations associatives contre l'« illettrisme » [59] ou le « mal-logement » [60] : les militants de ces mouvements, dont l'histoire est empreinte de catholicisme social, apparaissent souvent prompts à formuler des problèmes sociaux en termes de droits de l'homme. À l'inverse, l'absence d'étiquette politique, un âge supérieur à 65 ans et, dans une moindre mesure, un niveau de diplôme inférieur à bac plus 4, sont corrélés à une absence de bonne volonté juridique.

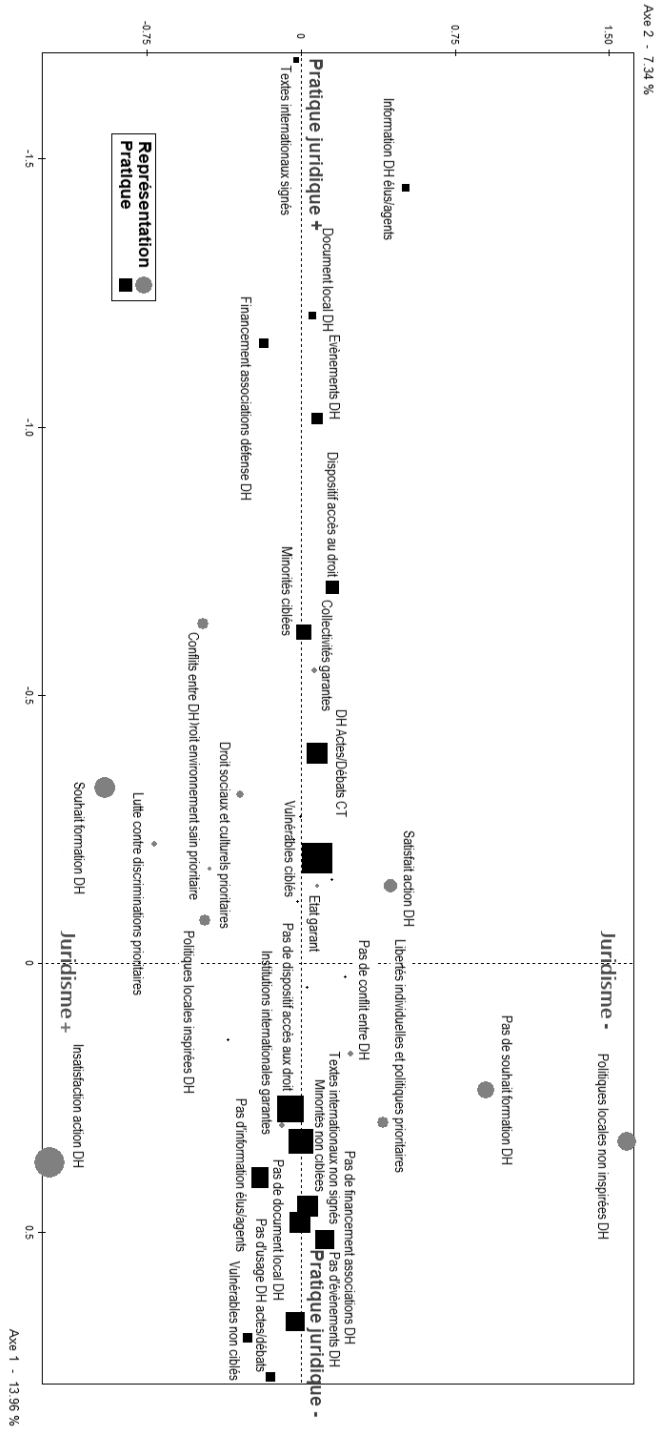
58. Liora ISRAËL et Rachel VANNEUVILLE, « Legal Training and the Reshaping of French Elite: Lessons from an Ethnography of Law Classes in Two French Elite Higher Education Institutions », *Journal of Education and Work*, 30 (2), 2017, p. 156-167.

59. Bernard LAHIRE, *L'invention de l'illettrisme*, Paris : La Découverte, 1999.

60. Pierre-Édouard WEILL, *Sans toit ni loi ? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2017.

Figure 1

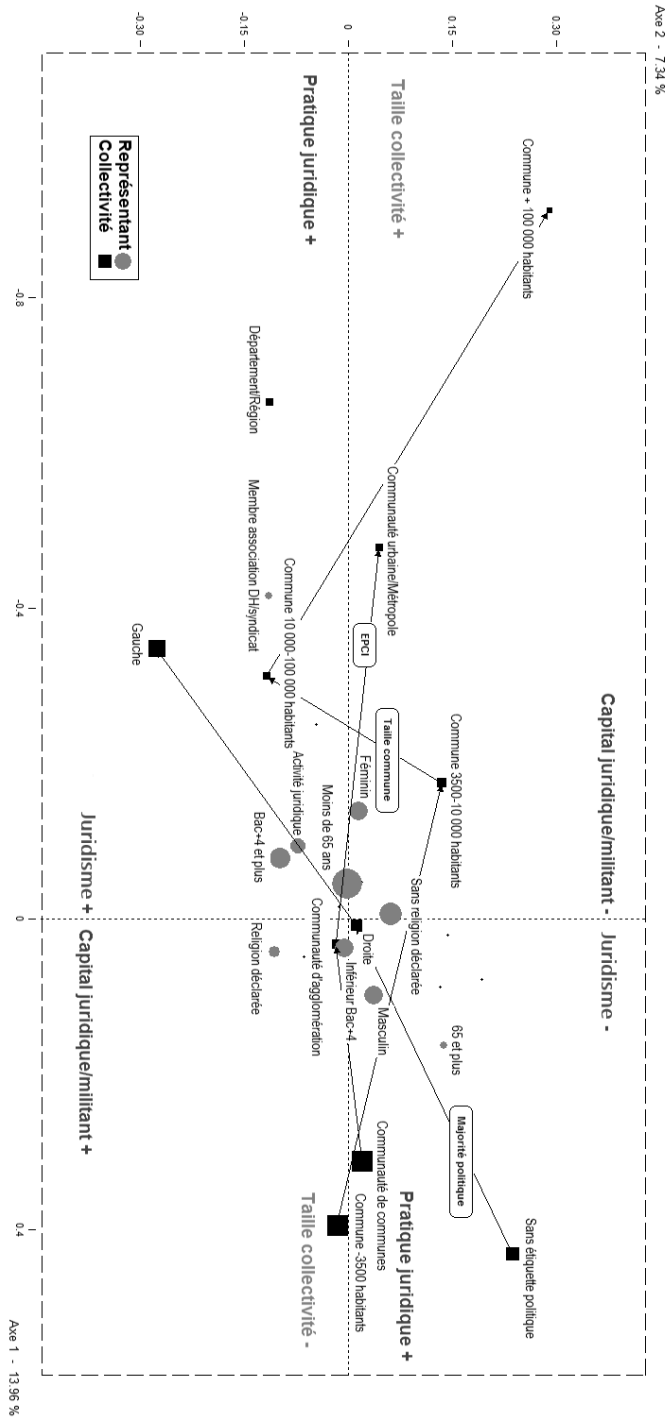
Espace des conceptions et usages des droits de l'homme des élus locaux



La version colorisée de cette figure est accessible sur le site de Droit et Société à l'adresse suivante : <https://ds.hypotheses.org/files/2022/09/Fig_1_Le_Bris_Weill_DS111.pdf>

Paru dans *Droit et Société*, 111, 2022, p. 401-421

Figure 2
Projection des caractéristiques des élus locaux et des collectivités territoriales



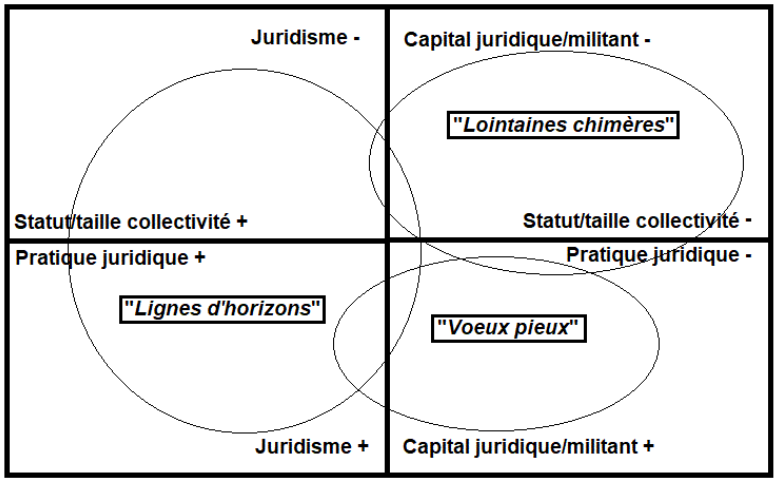
La version colorisée de cette figure est accessible sur le site de Droit et Société à l'adresse suivante : <https://ds.hypotheses.org/files/2022/09/Fig_2_Le_Bris_Weill_DS111.pdf>

Paru dans *Droit et Société*, 111, 2022, p. 401-421

II.2. Une typologie des élus locaux

En combinant les techniques statistiques d'analyse factorielle et de classification hiérarchique avec l'étude des entretiens réalisés auprès des élus, on aboutit à une typologie associant représentations et usages des droits de l'homme aux caractéristiques des élus et de leur collectivité. Trois classes d'élus se concentrent au sein de différentes ellipses sur le plan factoriel.

Figure 3
Classification des élus locaux
selon leurs représentations et usages des droits de l'homme



Une première classe (24 % de l'échantillon) rassemble des élus assimilant les droits de l'homme à des « vœux pieux ». Nous reprenons ici l'expression d'une conseillère municipale d'opposition (Parti socialiste – PS) d'une commune de Franche-Comté marquée par la désindustrialisation, ainsi que par le vieillissement et l'appauvrissement de sa population. Ce premier type, minoritaire, caractérise une forte proportion d'élus de villes moyennes, souvent regroupées dans des communautés d'agglomération, le plus fréquemment en décroissance démographique et économique [61]. La majorité politique de ces collectivités se situe en grande partie à gauche et si le niveau de diplôme de leurs représentants apparaît plus élevé, ces derniers se distinguent surtout par la sur-déclaration d'une pratique religieuse. Ces caractéristiques sont liées à une forme de juridisme contrarié : les représentants des collectivités de ce groupe s'avèrent profondément insatisfaits des politiques locales en faveur de l'application des droits de l'homme, tout en souhaitant, très majoritairement, que l'action publique s'en inspire plus directement. Ils aspirent aussi souvent à des formations spécifiques. Enfin, ces enquêtés privilégient nettement les droits sociaux, culturels et environnementaux aux libertés individuelles et politiques. C'est ce qui apparaît en entretien avec une élue socialiste d'une agglomération en déclin des Vosges :

> C'est surtout le social, les droits sociaux dont les pouvoirs locaux sont responsables. Une mairie est souvent l'autorité qui intervient la première dans le domaine du logement. Le maire nous disait tout le temps : « La santé c'est l'État ! » Mais au final on intervenait aussi… surtout avec la mise en place de partenariats et de contrats locaux.
>
> (Entretien, juillet 2014)

61. Nicolas CAUCHI-DUVAL, Vincent BÉAL et Max ROUSSEAU, « La décroissance urbaine en France : des villes sans politique », *Espace populations sociétés*, 2015 (3)-2016 (1), 2016 (en ligne : <https://doi.org/10.4000/eps.6112>, consulté le 25 mai 2021).

De même, un élu d'une commune bretonne d'un peu plus de 10 000 habitants insiste sur son rôle actif en matière de protection du littoral (et, plus généralement, de l'environnement) susceptible d'impliquer la mobilisation de textes de référence en matière de droits de l'homme. Néanmoins, ces représentants font montre d'un certain fatalisme lié aux capacités limitées de leur collectivité à renforcer l'effectivité de ces droits, qu'illustre la rareté des dispositifs d'accès au droit ou des financements d'associations spécialisées.

Une deuxième classe, majoritaire dans l'échantillon (48 %), rassemble les représentants des collectivités envisageant les droits de l'homme comme de « lointaines chimères », pour reprendre l'expression d'une élue d'opposition d'une commune bourguignonne de moins de 3 500 habitants ; docteure en droit public, cette enquêtée présente en entretien un point de vue fort éloigné du sien : celui de la majorité des édiles de sa commune rurale, composée d'agriculteurs.

Les élus de communes de moins de 10 000 habitants situées en dehors des métropoles et agglomérations sont sous-représentés dans notre échantillon compte tenu des difficultés à les atteindre dans le cadre d'une telle enquête en ligne ; ces collectivités étant les plus nombreuses, ils se révèlent tout de même très majoritaires parmi nos enquêtés (60,4 %), et plus encore au sein de cette seconde classe. Or, ces élus de petites communes, le plus souvent sans étiquette politique, peuvent exprimer une relative distance à l'égard des droits de l'homme et de leur mobilisation par l'exécutif local. C'est ce dont témoigne en entretien le maire d'une commune d'un peu plus de 5 000 habitants du Nord-Finistère, membre d'Europe-Écologie-les Verts, qui rapporte avoir été accusé de « blablater » par un exploitant agricole membre de la précédente majorité, suite à l'évocation du droit à un environnement sain en conseil municipal. Plus souvent de sexe masculin, les élus de cette classe sont aussi moins diplômés. Leur large satisfaction concernant l'action publique menée en faveur des droits de l'homme témoigne en partie d'une absence de considération en termes juridiques des problèmes rencontrés localement. Du reste, ces élus sont très rares à souhaiter une formation spécifique. Alors qu'ils considèrent les libertés individuelles et politiques comme prioritaires, les conflits potentiels entre droits de l'homme leur apparaissent moins évidents qu'ailleurs. Enfin, les élus de cette seconde classe semblent moins préoccupés que les autres par la lutte contre les discriminations. Ils sont aussi faiblement associés à des politiques locales ciblant les minorités, probablement en raison de la relative rareté ou de l'invisibilisation de ces dernières.

À l'inverse, le troisième groupe (28 %) rassemble essentiellement des élus de collectivités de premier rang ou intégrées dans d'importantes intercommunalités. Ils se caractérisent par un usage plus intense des droits de l'homme dans l'exercice du gouvernement local. On y retrouve une proportion importante de représentants des régions et départements ainsi que des communautés urbaines et métropoles. Nous observons parmi eux une forte tendance à l'engagement associatif ou syndical qui s'inscrit le plus souvent dans des territoires marqués à gauche, même si ces élus ne sont pas les seuls à témoigner d'un « attachement à l'esprit des droits de l'homme », pour citer l'adjointe aux Affaires sociales de Bordeaux, membre du parti Les Républicains. De façon générale, c'est au sein des collectivités de premier rang – régions, départements et métropoles – que les droits de l'homme apparaissent le plus nettement comme une « ligne d'horizon pour l'action », pour reprendre l'expression du directeur de cabinet de l'adjointe à la maire de Paris en charge de l'égalité *femmes*-hommes. Les élus de ce groupe sont plus souvent, également, de sexe féminin ; ils détiennent aussi, plus fréquemment, un diplôme de niveau Master. Leurs caractéristiques personnelles et celles de leurs collectivités favorisent l'entretien d'une propension au juridisme s'exprimant par le souhait de formations spécifiques ou par des références aux droits de l'homme dans les délibérations ou actes administratifs du conseil ; ces références concernent plus souvent qu'ailleurs la lutte contre les discriminations. De même que la reconnaissance de conflits entre droits de

Paru dans *Droit et Société*, 111, 2022, p. 401-421

l'homme (par exemple droit au logement *versus* droit de propriété dans les villes au marché immobilier tendu), la mobilisation de textes de référence en la matière apparaît liée à l'importance des collectivités. Ainsi, l'adjointe à la Démocratie locale, aux Droits des femmes et à l'Égalité de genre de Strasbourg (PS) affirme en entretien « rappeler régulièrement les conventions internationales de lutte contre les discriminations faites aux femmes » lors des délibérations du conseil municipal. De tels représentants, qui incluent l'essentiel des professionnels du droit de l'échantillon, disposent le plus souvent d'un « capital procédural » confortant le recours aux institutions et aux instruments juridiques [62]. Ces ressources favorisent ainsi la connaissance et la signature de textes internationaux/transnationaux concernant les droits de l'homme ou l'établissement de documents locaux de référence. Par ailleurs, ces élus régionaux, départementaux ou de communes relevant de métropoles et de communautés urbaines (que l'on retrouve beaucoup plus fréquemment dans cette classe) peuvent mettre à profit des moyens budgétaires bien supérieurs en faveur de la création et du fonctionnement de dispositifs d'accès au droit au sein de leur collectivité. Enfin, ils peuvent s'appuyer sur la densité accrue du tissu syndical et associatif, étant eux-mêmes plus fréquemment membres de telles organisations que dans l'ensemble de la population interrogée. Les élus de ce groupe apparaissent, alors, d'autant plus souvent satisfaits des politiques locales en faveur des droits de l'homme qu'ils disposent des ressources à la fois personnelles et institutionnelles pour les mettre en œuvre.

Conclusion

Cette enquête sur les représentations et pratiques des élus locaux français en matière de droits de l'homme revêt un caractère inédit. Quelques éléments de conclusion peuvent en être tirés de manière à orienter de futurs travaux.

Tout d'abord, l'analyse combinée des entretiens et des données récoltées par questionnaire révèle un *continuum* de configurations de représentations et d'usages localisés des droits de l'homme. Bien que les trajectoires personnelles des élus et les caractéristiques de leur collectivité locale soient fortement polarisées, les frontières entre les différentes catégories d'élus établies s'avèrent poreuses.

Ensuite, on peut distinguer des facteurs plus ou moins nettement explicatifs de ces représentations et usages. Ainsi, les représentations dépendent moins de la majorité politique en place – l'association entre la défense des droits de l'homme et la gauche s'avère loin d'être exclusive – que de la trajectoire sociale et militante des édiles locaux. Toutefois, la bonne volonté juridique des élus les plus engagés et les plus familiers du droit n'apparaît ni suffisante en l'absence de moyens financiers et humains pour la concrétiser, ni toujours nécessaire. Force, en effet, est de reconnaître que s'agissant de la mise en œuvre des politiques locales de droits de l'homme, les variables institutionnelles priment, même s'il convient de rappeler que les caractéristiques des élus et des agents déterminent toujours leur accès aux positions de pouvoir local les plus centrales. En définitive, les pratiques localisées varient surtout en fonction du statut des collectivités territoriales qui est, lui-même, en partie lié à leur poids démographique ainsi qu'à leurs ressources économiques, budgétaires et institutionnelles [63]. On observe ainsi l'expression d'une certaine impuissance, voire un relatif désintérêt, pour la défense des droits de l'homme dans les communes les plus petites tandis que la protection de

62. Pour analyser le recours au tribunal administratif : Alexis SPIRE et Katia WEIDENFELD, « Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *Droit et Société*, 79, 2011, p. 689-713.

63. Tudi KERNALEGENN et Romain PASQUIER, « Les régions contre l'État ? Capacité politique et fragmentation territoriale en Europe », article cité, not. p. 80.

ces droits fait l'objet de préoccupations bien affirmées au sein des collectivités territoriales de premier rang que sont les régions, les départements et les métropoles.

Tout se passe finalement comme si les édiles des collectivités les plus importantes s'appropriaient les formes juridiques les plus légitimes pour conforter leur montée en puissance en tant qu'« acteurs globaux »[64]. À l'échelle européenne, toutefois, l'essor accéléré des principales métropoles est génératrice d'inégalités économiques durables entre ces dernières et le reste des territoires nationaux[65] ainsi qu'entre les régions qui les composent[66]. On peut ainsi se demander dans quelle mesure des inégalités d'intérêt pour les droits de l'homme ou leurs usages politiques localisés – inégalités elles-mêmes fondées sur des disparités de ressources individuelles et institutionnelles – peuvent contribuer à la reproduction d'inégalités socio-spatiales. Au demeurant, nos conclusions sur le cas français fournissent matière à une discussion élargie sur le rôle croissant des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme et appellent des prolongements sous la forme de comparaisons tout à la fois inter et infranationales. Si le rôle des autorités locales dans la protection des droits de l'homme est croissant, cette recherche montre qu'il est, également, loin d'être uniforme ; ces résultats vont à l'encontre d'une approche abstraite souvent mise en avant dans le discours politique sur « l'universalité des droits de l'homme ».

64. Saskia SASSEN, *A Sociology of Globalization*, New York : Norton & Company, 2007.

65. Patrick LE GALÈS et Paul PIERSON, « "Superstar Cities" and the Generation of Durable Inequality », *Daedalus*, 148 (3), 2019, p. 46-72.

66. Salvador BARRIOS et Eric STROBL, « The Dynamics of Regional Inequalities », *Regional Science and Urban Economics*, 39 (5), 2009, p. 575-591.